

## **СТВОРЕННЯ Й ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КИЇВСЬКОМУ ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРСТВІ У ХІХ СТ.**

*Розглядаються законодавча діяльність уряду Російської імперії, особливості функціонування органів державної влади, місцевого дворянського самоврядування в Правобережній Україні у ХІХ ст.*

Політика уряду Російської імперії в українських губерніях, зокрема правобережних, функціонування органів місцевої влади у ХІХ ст. досліджувалась і продовжує досліджуватись вітчизняними й зарубіжними вченими [1].

Метою даної статті є висвітлення особливостей діяльності органів державної влади в регіоні у ХІХ ст., їх ставлення до місцевого дворянського самоврядування у правобережних українських губерніях – Київській, Волинській, Подільській, що були після поразки польського повстання 1830-1831 рр. об'єднані в Київське генерал-губернаторство.

ХІХ ст. в історії України стало часом формування й поширення на українських теренах централізованого імперського управління. Особливу роль у цьому відіграло впровадження на українських землях інституту генерал-губернаторства.

Варто зазначити, що інститут генерал-губернаторства, як форма адміністративно-територіального управління, були впроваджені у Росії ще на початку XVIII ст. за часів Петра I, коли в процесі його реформ започатковувались нові підходи до державного управління, в основу чого покладались тогочасні європейські ідеї про особливе місце і роль держави у житті суспільства. Указом Петра I від 19 грудня 1708 р. були створені перші губернії: Московська, Інгерманландська (Петербурзька), Київська, Смоленська, Азовська, Казанська, Архангельська, Сибірська. Ними управляли губернатори, а Петербурзькою і Азовською – генерал-губернатори. Першим посаду генерал-губернатора отримав О. Д. Меньшиков, якому Петро I довірив управління землями, що увійшли до Росії в результаті Північної війни.

В часи правління Катерини II на українських землях впроваджувалася реформа місцевого управління, основною метою якої була інкорпорація відібраних у Польщі українських земель та вдосконалення адміністративного апарату, для чого був впроваджений інститут генерал-губернаторства. Генерал-губернаторами ставали довірені особи та фаворити цариці: Г. О. Потьомкін – з 1776 р. генерал-губернатор Новоросійської, Азовської, Астраханської губерній; П. О. Зубов – з 1796 р. катеринославський, вознесенський і таврійський генерал-губернатор; П. О. Румянцев – з 1764 р. генерал-губернатор Малоросії; М. М. Кречетніков – генерал-губернатор приєднаних до Росії за другим і третім поділами Польщі Західних областей. В подальшому інститут генерал-губернаторства зазнав еволюції, однак незмінно залишалися присутніми дві основні ознаки його впровадження, а саме: генерал-губернаторства створювалися там, де була потрібна особливо сильна влада і контроль центру; на посаду генерал-губернатора призначалися особи, які користувалися особистою довірою царя і отримували від нього надзвичайні повноваження і право безпосереднього зв'язку.

На початку XIX ст. у процесі реформування системи управління імперії за часів Олександра I шляхом впровадження міністерств, як виконавчої структури управління, створеної за функціональною ознакою, спостерігалася невідповідність між централізованою системою міністерської вертикальної системи управління і замкнутими намісницькими формами правління генерал-губернаторств. У результаті вивчення цього питання на державному рівні, рішенням особливого урядового комітету генерал-губернаторства визнавались несумісними з новою моделлю державних управлінських структур, як такі, що зосереджували в собі надзвичайну владу. Тому здійснення державного

нагляду на місцевому рівні передавалось губернаторам, про що зазначалось в «Наказе» губернаторам 1837 р.

Однак генерал-губернаторська форма правління продовжувала існувати хоч і зазнавала еволюції. Це було пов'язано з існуванням у великій Російській імперії значних регіональних відмінностей. Про їх наявність зазначалось в «Наказе» губернаторам 1837 р. та в «Общей инструкции генерал-губернаторам» від 29 травня 1853 р. [2, С. 135-136] З того часу ця посадова особа виводилася з системи установ губернського рівня, ставала над нею, здійснюючи «загальний і повний» державний нагляд. Не даючи чітких вказівок у напрямках діяльності генерал-губернаторів, «Общая инструкция» в той же час підкреслювала їх винятковість. У тих губерніях, які входили до генерал-губернаторств, загальноросійське законодавство діяло зі значними відхиленнями, уточненнями та поправками. Згідно ст. 243 Загальної інструкції жодні заходи чи розпорядження з питань, що відносились у регіоні до рангу державних, не проводились без попереднього узгодження з генерал-губернатором. Саме він, а не губернатори, отримував розпорядження міністерств та головноуправляючих і передавав їх до виконання, узгоджуючи дії керівників губерній. Тож місцеві губернатори потрапляли практично у повну залежність від генерал-губернатора, який і формував місцеву адміністрацію.

Місцеві регіональні відмінності спричиняли необхідність існування в українських губерніях інституту генерал-губернаторства. За їх наявності колишня Гетьманщина повністю втратила свою автономію й була інтегрована в імперські структури через Малоросійське генерал-губернаторство (1802 – 1835 рр.), Південна Україна – через Новоросійське і Бессарабське генерал-губернаторство (1822 – 1874), а приєднані за поділами Речі Посполитої правобережні українські території – через Київське генерал-губернаторство (1832 – 1914 рр.).

У 1797 р. після погодження з Австрією та Прусією остаточного тексту трактату, Росія закріпила за собою Литву, Західну Білорусь, Волинь, Київщину та Поділля. Всі нові території увійшли до Мінського генерал-губернаторства, а замість Ізяславської губернії після уточнення кордонів були створені Брацлавська, Подільська і Волинська губернії. Падіння Речі Посполитої справило великий резонанс як у польському суспільстві, так і в усій Європі, призвело до виникнення на міжнародній арені «польського питання», суперечок держав-агресорів щодо її колишніх окремих територій, протистояння між революційною Францією і напівфеодальними монархіями Європи, що намагались диктувати свою волю європейським народам.

Польське питання, яке виникло на європейській арені, включало в себе і долю польської державності, проблеми та перспективи національно-визвольного руху поляків. Воно використовувалося європейськими державами, передусім Францією та Англією у їх зовнішньополітичних інтересах.

Згодом за Павла I, і особливо за Олександра I у правобережних українських губерніях проводилася лояльна до польської шляхти політика. Особливою увагою губернаторів користувалися органи дворянського (шляхетського) самоврядування. Повітові зібрання шляхти, яку поляки продовжували називати між собою сеймиками, за часів Речі Посполитої становили підґрунтя політичного життя держави.

Польська шляхта, яка в політичному, соціальному і культурному плані була провідною суспільною силою польсько-литовської держави, продовжувала претендувати на таку ж політичну роль і суспільну функцію й після її падіння.

І після поділів Польщі шляхта приєднаних до Росії земель стійко захищала своє право на зібрання, адже її ментальність була невіддільна від цього символу шляхетського самоврядування. Завдяки петиціям до Павла I та Олександра I шляхетські зібрання в імперії були збережені. У першій чверті XIX ст. багаті польські магнати скористалися прихильністю Олександра I. І Правобережна Україна стала сферою активної діяльності Адама Чарторийського, польського патріота, під опікою якого знаходився Віленський учбовий округ, який об'єднав навчальні заклади восьми губерній, в тому числі й трьох правобережних українських – Київської, Подільської, Волинської. А Кременецький ліцей став у подальшому осередком відродження польської національної ідеї, центром підготовки польського повстання 1830-1831 рр. і поширення його у Правобережній Україні.

Після придушення повстання імператор Микола I розпочав у краї активну наступальну політику русифікації. Для її успішного здійснення та активізації процесу інкорпорації 24 лютого 1832 р. було впроваджене Київське генерал-губернаторство у складі трьох правобережних губерній. [3] Утворення Київського генерал-губернаторства було, безумовно, викликане польським повстанням 1830-31 рр., яке різко змінило ставлення Санкт-Петербургу до приєднаних від Речі Посполитої Західних губерній. В подальшому Правобережна Україна стала ареною гострого протистояння польського і російського впливів, історичного досвіду та традицій державного життя. І це спостерігалось впродовж всього XIX ст.

Штатний розклад цієї надгубернської адміністративної установи з 26 осіб затвердив Микола I, а згодом штатний розклад неодноразово

збільшувався. Першим посаду Київського генерал-губернатора зайняв генерал В. Левашов, який проводив конфіскацію маєтків учасників повстання, люстрації поміщицьких і монастирських маєтностей. Впроваджувалася російська мова у діловодстві, поширювалися російські порядки при виконанні земських та рекрутських повинностей, розроблялася та реалізовувалася продумана й цілеспрямована система заходів русифікації краю.

Після повстання царський уряд розпочав посилений наступ на залишки адміністративно-судової автономії, переслідуючи мету повністю уніфікувати адміністративний апарат Правобережної України.

30 жовтня 1831 р. вступив у дію основний закон, за яким місцеві адміністративні структури наділялися особливою силою влади та ліквідовувалася будь-яка відмінність всіх присутствених місць та посадових осіб у західних губерніях, зокрема, департаменти головних судів ставали карними палатами, повітові земські суди – повітовими судами, ліквідовувалися гродські суди. Призначення радників у губернські правління здійснювалось за узгодженням з міністерствами військовим губернатором; городничих і поліцмейстерів – цивільним губернатором. Скасовувалися посади підкоморіїв, коморників, возних і хорунжих, яких не було в російських державних структурах. За поданням київського і віленського військових губернаторів їхні функції перейняли межові суди. Вводились також совісні суди.

Особливо активною була діяльність наступного київського генерал-губернатора – Д. Бібікова, який жорсткими адміністративними методами проводив активну інкорпораційну політику, зокрема, успішно здійснив масштабну акцію декласації польської шляхти, обмежував діяльність дворянських зібрань, у 1847 – 1848 рр. з метою обмеження польських землевласників та отримання підтримки місцевого православно-українського селянства провів інвентарну реформу. Ним було започатковано традицію верховенства центральної адміністративної влади над судовими установами, практично припинена діяльність дворянських зібрань по розгляду і підтвердженню шляхетства, впроваджено ряд заходів для поширенню російської освіти і культури, у 1839 р. ліквідована уніатська церква. Зосереджуючи в своїх руках вищу військову, цивільну і поліцейську владу і намагаючись змінити соціальну структуру у краї, фінансову та судову системи, він часто виступав із законодавчими ініціативами, надсилаючи напрацьовані у його канцелярії проекти до Сенату, Комітету міністрів, які після обговорень набували чинності узаконення і змінювали існуючу систему узаконень.

Підкреслимо, що обов'язки і повноваження губернаторів Західних губерній, зокрема правобережних українських, були значно ширшими порівняно з іншими. Окрім виконання узаконень загальноросійського рівня, як ключові посадові особи місцевого бюрократичного апарату управління, вони були зобов'язані вирішувати гострі проблеми у підпорядкованих їм губерніях, зокрема: тримати під посиленням контролем дворянські вибори, облаштовувати чиншову шляхту, займатись виконанням узаконень щодо єврейського населення, викорінювати місцеві традиції в процесі інкорпорації, утверджуючи російську державність.

У Правобережній Україні російський уряд довгий час намагався вирішити найскладніші управлінські питання, налагоджуючи співпрацю з місцевою польською елітою, яка за Петербурзькою міжнародною конвенцією 1797 р. втратила політичні права. Зазначимо, що влада в органах місцевого управління належала польським магнатам і шляхті, які володіли основним багатством краю – землею. Росіяни не мали там підтримки як зі сторони місцевого управлінського апарату, так і від домінуючої католицької та уніатської церков. Не вистачало в краї й належної кількості російських чиновників.

Згодом в політиці влади спостерігається відмова від пошуків компромісу з польською шляхтою регіону, про що свідчило розпорядження Сенату від 23 вересня 1864 р. Для підготовки і вироблення нової урядової стратегії була відновлена діяльність Західного комітету (1863 – 1865). В Київському генерал-губернаторстві щодо польської шляхти проводиться політика припинення переведення її у стан російського дворянства. Всі особи, які не подали до того часу документів, що підтверджували шляхетство, переводилися в податні стани.

Після повстання царський уряд розпочав посилений наступ на залишки адміністративно-судової автономії, переслідуючи мету повністю уніфікувати адміністративний апарат Правобережної України.

Генерал-губернатори, зокрема, О. П. Безак (1865-1869) виступили з рядом законодавчих ініціатив, звертаючи основну увагу на перспективу зросійщення регіону шляхом заміни російським польського землеволодіння та землекористування, які продовжували утримуватися у краї при використанні поляками єврейства [4, С. 95 – 105]. Намагаючись активізувати процеси переходу земельної власності, генерал-губернатор направив міністру державного майна свої міркування про заходи посилення серед місцевого населення «руського елемента», які були передані на обговорення особливій комісії під головуванням князя Гагаріна. У підсумку, закон від 10 грудня 1865р., який забороняв полякам придбання поміщицьких земель в регіоні,

окрім успадкування, став головним законодавчим актом, який згодом був доповнений іншими і діяв впродовж тривалого часу. Головною передумовою дієвості законодавства в цьому напрямі та переходу маєтків до російських землевласників генерал-губернатори вбачали у здійсненні постійного фінансового тиску на землевласників-поляків. Вони контролювали виконання вже діючих законів та виступали ініціаторами прийняття нових з найважливіших, на їх думку, проблем у ввіреному краї. Це були проблеми чиншового землеволодіння, іноземної колонізації краю, єврейське питання, проблема сервітутів та ін. Правова невизначеність, а часто просто плутанина в «єврейському питанні» ставали наслідком тимчасовості, непослідовності багатьох правових актів з цього питання, адміністративної своєрідності російської державної моделі управління.

Оскільки в центрі уваги генерал-губернаторів знаходились політичні проблеми, то саме генерал-губернатори визначали ступінь поширення у краї загальноросійських буржуазних реформ. Саме в цьому процесі зростає значення та активізується діяльність таємної поліції, заснованої в свій час Д. Г. Бібіковим, зросла військова функція генерал-губернаторів, які, за невеликим винятком, всі очолювали штаб Київського військового округу. А їх діяльність все більше зосереджувалась на виконанні адміністративно-поліцейських функцій.

#### *Бібліографічний список*

1. Анучин Е. Исторический обзор развития административно-политических учреждений в России с «Учреждения» о губерниях 1775 г. до последнего времени. – СПб. : Тип. МВД, 1872. – 238 с.; Градовский А. Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторства в России // Собр. соч. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1899. – Т. 1. – С. 299 – 338; Шульгин В. Я. Юго-Западный край под управлением Д. Г. Бибикова (1838 – 1853) // Древняя и новая Россия. – 1879. – № 5. – С. 5 – 32; № 6. – С. 90 – 131; Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М. : Мысль, 1978. – 388 с.; Шандра В. С. Адміністративні установи Правобережної України кінця XVIII – початку XX ст. в російському законодавстві: джерелознавчий аналітичний огляд / В. С. Шандра. – К. : Інститут української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського НАН України, 1998; Бовуа Д. Шляхтич, кріпак і ревізор. Польська шляхта між царизмом та українськими масами (1831-1863 рр.) / Д. Бовуа ; пер. з франц. – К. : Інтел, 1996. – 415 с.
2. Андреевский И. О наместниках, воеводах и губернаторах. – СПб., 1864. – СПб., 1864.

3. Полное собрание законов Российской империи. – 2-е изд. – СПб., 1830. – Т. 5. – Отд. 2: 1830. – № 4155.
4. Див. про це: Шандра В. С. Київський генерал-губернатор О. П. Безак та інтеграція Правобережної України у складі Російської імперії / В. С. Шандра // Київська старовина. – 1997. – № 6.

*Рассматривается законодательная деятельность правительства Российской империи, особенности функционирования органов государственной власти, местного дворянского самоуправления на Правобережной Украине в XIX в.*

*Legislative activity of government of the Russian empire, features of functioning of public authorities, local nobiliary self-government on Right-bank of Ukraine in the Nineteenth century are examined.*